

Jablko sváru: sociální politika¹

Martin Potůček

Úvodem

Ani sociální politika nestála po listopadu 1989 stranou ostrých politických zápasů a ideových střetů. Významnou (někdy dokonce rozhodující) měrou do nich vstupovaly ideologické koncepty, legitimizující diferencované skupinové zájmy (Mannheim, 1991). Odborná hlediska byla v těchto diskusích často přehlížena – nebo uplatňována pouze výběrově a účelově. Aniž by přitom panovala shoda mezi odborníky samotnými.

Tento příspěvek věnuji především této veřejné debatě, tedy debatě o žádoucích proměnách a podobě české sociální politiky. Rozhodl jsem se jej napsat převážně v ich-formě, neboť jsem do tohoto diskursu sám aktivně vstupoval. O to zdrženlivěji a kritičtěji proto prosím přistupujte k nabízené interpretaci diferencovaných stanovisek a konceptů – i k charakteristice jejich potenciálního či aktuálního vlivu na společenskou praxi.

Nalezl jsem dva nejvlivnější přístupy k výkladu podoby a funkcí sociální politiky v období přechodu k tržnímu hospodářství a budování demokratic-

¹ Tato stať navazuje na již dříve publikované dílčí analýzy (Potůček, 1999, 2010), dále je rozvíjí a aktualizuje.

kých politických institucí u nás. Prvním z nich byl přístup, významně ovlivněný liberálním výkladovým schématem, sázející na samoregulační úlohu trhu v transformaci země a redukující sociální politiku na záchranitelku osob ocitnuvších se na okraji společnosti.² Jeho hlavním protagonistou byl Václav Klaus a spolu s ním i řada dalších ekonomů. Druhý vycházel ze zkušeností budování evropského sociálního státu ve dvacátém století, stavěl na hledání vyváženého uplatnění trhu a státu jako regulátorů lidských aktivit a vyznačoval se širším pojetím sociální politiky jako důležité součásti společenské reprodukce a rozvoje, orientující se na kultivaci lidského potenciálu země. V souladu se zavedeným odborným územím jej označím jako sociálně demokratický přístup.³ Šlo o výrazně heterogennější myšlenkový proud, v němž převažovali sociologové. Je zřejmé, že první přístup byl preferován pravicově orientovanými vládami, zatímco druhý odpovídal spíše programovým východiskům levicově zaměřených vlád.

V další části tohoto příspěvku nejprve uvedu spor mezi Václavem Klausem a mnou o ideové základy sociální politiky, o vymezení jejího místa v měnění se společností. Posléze podrobím analýze vybrané programové dokumenty, které byly výrazně ovlivněny sociálně demokratickým přístupem k sociální politice a funkcím sociálního státu, a míru jejich uplatnění ve společenské praxi. Uzavírám zamyšlením o širším kontextu, který posiluje nebo naopak inhibuje reálné uplatnění diferencovaných ideových konceptů.

Ideový spor o povahu sociální politiky

Neoliberální ladění programových dokumentů a praktické politiky vlády vedené Václavem Klausem od roku 1992 mne vedlo k různým kritickým vyjádřením, z nichž ucelená byla zejména stať v týdeníku *Sondy* 22/1995, nazvaná „Neuralgické body české sociální politiky“ (Potůček, 1995a). K této stati se velmi kriticky vyjádřil Václav Klaus ve svém článku „Principy zdra-

² Podle typologie států veřejných sociálních služeb v pojetí Espinga-Andersena (1990). Titmuss (1979) užívá pro tento přístup adjektivum reziduální. Ve sledovaném období se prosazoval v širším, globálně operujícím ideologickém proudu neoliberalismu.

³ Podle typologie států veřejných sociálních služeb v pojetí Espinga-Andersena (1990). Titmuss (1979) užívá pro tento přístup adjektivum institucionálně redistributivní.

vé sociální politiky" (1995). Zároveň zde vyložil, co si pod pojmem sociální politika představuje sám. Moje reakce na jeho kritiku na sebe nenechala dlouho čekat – v podobě dalšího příspěvku nazvaného „Sociální politika je službou veřejnosti“ (Potůček, 1995b).

Ve svém prvním příspěvku jsem ukázal, jak se politická doktrína Václava Klause promítala do praxe české sociální politiky. Charakterizoval jsem ji v podobě několika neuralgických bodů.

Prvním takovým bodem byla nízká politická priorita přisuzovaná oblastem, které se nejvíce podílejí na kultivaci člověka – školství, zdravotnictví, kultuře, sociální péči i rodině. Tato nízká priorita se promítala do částek, vydělovaných pro tyto oblasti ze státního rozpočtu do platů učitelů a zdravotníků, do stavu a kapacit zařízení sociální péče. Zřejmá byla také nechť Klausovy vlády vytvářet dlouhodobé koncepční materiály týkající se těchto oblastí, což zvyšovalo riziko přízemního pragmatismu.

Rozvoj zdravotnických institucí i zařízení sociální péče byl značně podvážen tím, že v té době nebyl přijat zákon o neziskových organizacích. Zdravotnickým a sociálním zařízením tak bylo fakticky bráněno ve svobodné volbě mezi ziskovým či neziskovým charakterem jejich činností. Mohly volit mezi svěrací kazajkou ziskovosti za každou cenu nebo pohybem ve velmi nejasném legislativním prostředí nadací, občanských sdružení apod.

Závažným omezujícím faktorem rozvoje plnokrevné sociální politiky byla i stále odkládaná územně správní reforma. Tento odklad způsobil, že regiony nemohly převzít větší díl odpovědnosti za rozvoj vzdělávací politiky, zdravotní politiky a politiky sociální péče na svém území.

Mnohá problematická rozhodnutí se soustřeďovala do oblasti sociálního zabezpečení. Nebylo rozhodnuto o postavení Fondu sociálního pojištění. Klausova vláda preferovala prolongaci stavu, kdy se s prostředky Fondu disponovalo jako s částí státního rozpočtu a o jejich užití nerozhodovala samospráva pojištěnců, nýbrž Ministerstvo financí a parlament. S prostředky získanými od pojištěnců se tak vyspravoval deficit státního rozpočtu, vzniklý v jiných výdajových položkách. Koncepce samostatného Fondu sociálního pojištění jako samosprávné veřejnoprávní instituce neměla potřebnou politickou podporu vlády.

Kritizoval jsem i vládní návrh, aby poměr základní složky starobního důchodu a průměrného výdělku postupně klesal z tehdejších 55–60 % až na jednu třetinu. V mnoha zemích, zvláště v kontinentálních zemích

západní Evropy, byl tento poměr mnohem vyšší a zaručoval výdělečně činným po odchodu do důchodu víceméně udržení životního standardu z doby ekonomické aktivity.

Značný a právem kritický ohlas vzbudil původní vládní návrh zákona o soustavě státní sociální podpory. Některé dávky, zvláště přídatky na děti, rodičovský příspěvek, porodné a pohřebné, tam byly vymezeny jako dávky adresné, příslušející pouze osobám či rodinám nedosahujícím určitou hladinu příjmu. I pozměněný, vládní koalicí doporučený návrh tohoto zákona, diferencující dětské přídatky podle příjmu na hlavu a věku dítěte do šestnácti kategorií, jsem považoval za principiálně chybný. Po ruce bylo řešení funkčně čistší a administrativně mnohem méně zatěžující: přiznat dětské přídatky všem rodinám bez rozdílu v jednotné výši (diferencované pouze podle věku dítěte) a zároveň zrušit slevy na daních z příjmu z titulu péče o nezaopatřené děti.

Velmi riskantním a do značné míry nezvládnutým procesem se stala privatizace zdravotnických zařízení. Ta byla započata v situaci, kdy nebyla definována síť zdravotnických zařízení pokrývajících státem zaručovanou standardní péči a kdy nebyla jasně vymezena pravomoc a odpovědnost obcí a (navíc tehdy dosud neexistujících) krajů v poskytování zdravotní péče. Zvolená metodika privatizace zdravotnických zařízení byla jen nepatrně modifikovanou variantou metodiky šité na míru organizacím orientovaným na maximalizaci zisku, nikoliv na poskytování kvalitní zdravotní péče dostupné všem občanům. Do chronických koncepčních, finančních a organizačních obtíží zabředávala soustava zdravotního pojištění, a to zejména kvůli zvolené metodice financování zdravotnických zařízení podle vykazovaných bodů za provedené výkony a kvůli nejasné roli státu v regulaci činností zdravotnických zařízení. Neustále byla odkládána reforma sféry péče o veřejné zdraví; v této situaci přežívaly hygienické stanice, metodicky i funkčně nepřizpůsobené měnícím se poměrům.

Po listopadu 1989 začalo být postupně rehabilitováno vlastnické právo k bytům a domům. V situaci stále regulované výše nájemného nicméně nebylo nijak omezeno užívací právo k bytům. Vlastníci a nájemníci se tak ocitli v situacích ostrých a přitom jen velmi obtížně řešitelných zájmových střetů. Dílčí kroky (zavedení státního příspěvku na stavební spoření, příspěvky na bydlení sociálně slabým, připravované hypoteční úvěry) nemohly zastínit

fakt, že vláda nevypracovala ucelenou koncepci politiky v oblasti bydlení a není připravena řešit rodící se bytovou krizi, zasahující zejména mladší a sociálně slabší vrstvy populace.

Všechny tyto aspekty vývoje sociální politiky odrážely obecnější přístup Klausovy vlády: upřednostňovat rozvoj ekonomiky na úkor jiných oblastí života společnosti, omezovat sektor veřejných sociálních služeb ve prospěch působení klasických tržních mechanismů. V politické rovině se tento přístup projevil tendencí redukovat dosah a závažnost sociálně politických opatření, dojednávanych na úrovni Rady hospodářské a sociální dohody, tzv. tripartity; ohrožoval se tím sociální smír i šance na konečný politický úspěch reforem. Docházelo také k narušování mnohých institucí a vztahů, vytvořených vývojem státu veřejných sociálních služeb ve 20. století, a k podvázání rozvoje lidského potenciálu jakožto jedné z mála komparativních výhod, které si Česká republika přes všechnu nepřízeň osudu a omezenost bývalé komunistické vrchnosti jakž takž udržela.

Václav Klaus v kritické reakci na tuto moji stať (1995) explicitně charakterizoval svoje pojetí sociální politiky. Prvotním cílem sociální politiky státu ve svobodné společnosti je zprostředkování solidarity mezi občany. Představa, že občan má být v „péči společnosti“, vede k falešnému kolektivistickému chápání sociální politiky. To vede k nepřipustně širokému pojetí sociální politiky, zahrnujícímu do ní školství, zdravotnictví, bytovou politiku atd. To však není sociální politika; zde jde o státní zabezpečování veřejných statků. Sociální politika je pouze státem garantovaná a zabezpečovaná solidarita mezi občany, jejímž skutečným zdrojem není stát, nýbrž občané sami, neboť oni veškerou sociální podporu a pomoc svým spoluobčanům koneckonců financují ze svých daní. Zdravá sociální politika pak spočívá na trojí odpovědnosti:

- odpovědnosti státu vůči daňovým poplatníkům za to, že objem finančních prostředků, který vyčlení na sociální účely, nepůjde na úkor nezbytného rozsahu veřejných statků (např. školství, policie nebo životního prostředí) a že sociální dávky budou směřovat k lidem, kteří tuto pomoc skutečně potřebují;
- odpovědnosti příjemců sociálních dávek vůči těm občanům, kteří na tyto dávky přispívají. Tyto dávky nejsou povinným plněním jejich nároků, nýbrž podmíněnou pomocí, za kterou jejich spoluobčané očekávají i jejich vlastní zvýšené úsilí o řešení tíživé životní situace;

– odpovědnosti státu vůči příjemcům sociální pomoci za to, že tato pomoc nenaruší či dokonce nerozvrátí cenné a nenahraditelné předitvo přirozených vazeb vzájemné odpovědnosti a péče uvnitř rodiny „pod politicky přitažlivým heslem *Welfare State*“.

Praktická realizace této koncepce sociální politiky má vycházet z toho, aby prostředky vyčleňované na sociální účely nepodlamovaly výkonnost ekonomiky, ale ani schopnost státu zabezpečovat v žádoucím rozsahu veřejné statky. Řídí se dále principem adresnosti a motivace sociálně potřebných lidí. Moje reakce (Potůček, 1995b) na toto Klausovo vymezení sociální politiky spočívala jednak v dalším rozvinutí vlastní koncepce, jednak v charakteristice a kritice Klausova pojetí.

Welfare States jsou produktem evolučního vývoje demokratických společností s tržní ekonomikou. V zákonech, ve vědomí a v postojích lidí, v aktivitách institucí i v politice se zde prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou. Demokracii totiž nelze trvale udržet tam, kde existují nesnesitelné rozdíly v šancích lidí vést plnohodnotný, lidsky důstojný život. Sociální politiku v České republice je třeba chápat jako službu veřejnosti, jejímž vůdčím kritériem bude rozšiřování prostoru pro pozitivní svobodu všech, tj. širší možných voleb, reálně existujících šancí jedinců k rozvoji a uplatnění jejich dispozic, jejich lidského potenciálu. Moje pojetí sociální politiky se opíralo o následujících šest principů:

- 1/ aktivnost sociální politiky, předcházející samotnému vzniku sociálně stresujících situací;
- 2/ solidarita těch, jejichž míra pozitivní svobody je vysoká, s těmi, u nichž její nedostatek ohrožuje lidsky důstojné životní podmínky;
- 3/ uplatnění subsidiarity v poskytování sociálních služeb;
- 4/ pracovní výkonové nastavení podmínek poskytování sociálních služeb, tzn. respektování prostoru pro uplatnění tržních motivů k produktivní práci;
- 5/ pozornost věnovaná povaze a kvalitě reprodukce populace;
- 6/ demokratická správa veřejných služeb.

V takto koncipované sociální politice je státu – kromě tvorby legislativního rámce – přisouzena i úloha jednoho z jejích klíčových iniciátorů, koncepto-

rů, koordinátorů, případně i kontrolorů činnosti různých sociálních aktérů. Uplatnění trhu při poskytování veřejných služeb pak omezuje pouze podmínka, aby nedocházelo k narušování principů vymezených výše.

Klausovo pojetí sociální politiky se podle mne vyznačovalo několika pozoruhodnými rysy:

- nevystupovali v ní ani lidé, ani občané, nýbrž pouze plátcí daní a adresáti sociálních dávek;
- nezabývalo se vůbec tak velkými tématy, hýbajícími existencí člověka, jako je dostupnost práce, vzdělání, zdravotní péče, bydlení;
- rodina v ní vystupovala pouze jako svazek lidí potenciálně ohrožený korupcí ze strany státu;
- nebylo uplatněno kritérium pozitivní svobody (v pojetí Isaiaha Berlina) jako svobody k maximálnímu naplnění lidských bytostných sil;
- poskytování sociálních dávek bylo vždy podmiňováno i vlastním úsilím adresátů – bez ohledu na to, jestli by byli schopni takové úsilí vůbec vyvinout;
- mezi jedinci a státem nemá figurovat žádný prostředník.

Klaus nazval své pojetí zdravou sociální politikou a moji kritiku některých aspektů sociální politiky vlády (Potůček, 1995a) falešným kolektivistickým chápáním sociální politiky, kterým se tato „... rozmělní v ‚socialistickou péči‘ státu o jednotlivce, kdy stát rozhoduje o člověku, zbavuje jej vlastní odpovědnosti a motivace a degraduje jej do role pasivního příjemce takového pseudosociální péče“ (Klaus, 1995:1).

Sociálněpolitické programy – a skutečnost

Rekapituluji zde vesměs obsah a dosah těch dokumentů, jichž jsem byl spoluautorem. Zároveň nabídnu konfrontaci jejich obsahu s reálným vývojem české sociální politiky. Všechny byly výrazně ovlivněny sociálně demokratickým přístupem k sociální politice a funkcím sociálního státu, i když nikdy nebyly jeho čistou kvintesencí. Zdůrazňovaly dlouhodobější horizont uvažovaných změn a také kritérium kvality života. Vycházely z teze, že sociální politika má prostřednictvím veřejných sociálních služeb vytvářet příznivé podmínky pro kultivaci a uplatnění lidského potenciálu.

První programovou iniciativou, kterou bych zde rád uvedl, bylo prohlášení skupiny sociologů ze začátku roku 1990, které adresovali nově zvolenému prezidentovi Václavu Havlovi. Vzniklo na půdě neformálních seskupení sociologů – *Sociologické iniciativy a Sociologického fóra*.

Dokument 1:

Prohlášení sociologů (dopis prezidentovi)

Doba vzniku:

začátek roku 1990

Potůček, Martin: *Křížovatky české sociální reformy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1999, s. 237–239.

Přetištěno in: *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 40/2004, č. 5, s. 763–764.

Programová charakteristika:

Upozorňuje prezidenta na nezbytnost věnovat v průběhu společenských proměn pozornost sociálním otázkám a hledat na ně odpovědi na půdě sociálních věd a v praktické sociální politice.

Skutečnost:

Dokument diagnostikoval sociální rizika, která se v následném společenském a politickém vývoji projevila naplno: nedostatečnost receptů neoklasické ekonomie při řešení sociálních problémů, zatíženost koordinace rozhodování na půdě různých resortů operacemi při vládě ustavené Národohospodářské rady jednostrannými ekonomickými hledisky a z toho vyplývající nebezpečí zanedbání sociální sféry, která rozhoduje „o využití potenciálu, který je v našich národech skryt a bez jehož aktivizace zůstanou sebelepší úmysly národohospodářů či politiků nenaplněny...“. Adresát dopisu ve své další politické činnosti nevěnoval těmto rizikům nikdy takovou pozornost, jakou by si podle autorů dopisu zasloužila.

Na pole tvorby politických programů (a samozřejmě nejenom na ně) ovšem hned v listopadu 1989 razantně vstoupilo *Občanské fórum*. Přirozenou platformou pro tyto aktivity se stala *Programová komise Občanského fóra*. Sociální rozměr koncipovaných změn zde vypracovávala *Sociální komise této Programové komise*, kterou vedl až do začátku roku 1990 Miloslav Petrušek a poté já.

Dokument 2: Sociální program Občanského fóra (v konfrontaci s Volebním programem Občanského fóra)	Doba vzniku: únor 1990 (31. březen 1990)
---	--

In: Potůček, Martin: *Křížovanky české sociální reformy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1999, s. 240–245.

Programová charakteristika:

Sociální oblast je charakterizována jako převážně cílová, nikoliv jako převážně zdrojová.

Společnost má být sociálně spravedlivá (ve smyslu zajištění rovnosti příležitostí).

Společnost má být sociálně citlivá, musí poskytovat pomoc a podporu těm, kteří neuspějí v náročnějším klimatu výkonově orientované společnosti. Stát má garantovat životní minimum a realizovat diferencované sociální programy ochrany a podpory osob se specifickým postižením včetně těch, které minulý režim politicky perzekvoval.

Ve věcném zaměření programu lze nalézt samostatné strategie obnovy a podpory zdraví obyvatelstva, sociální pomoc a podporu starým a invalidním občanům, rodině, akceleraci růstu vzdělanosti a kvalifikace obyvatelstva, rozvoj služeb pro volný čas a osamostatnění měst, obcí a regionů. Koordinovaně s programem ekonomických reforem se předpokládá rozvinutí systému ochrany zaměstnanců a spotřebitelů, rozvíjení aktivní politiky zaměstnanosti, řešení problémů cikánského etnika. Předpokládá se ustavení samostatného iniciativního, koordinačního a konzultačního orgánu – Sociální rady – na úrovni federální vlády, odpovědné za zpracování a realizaci samostatné ucelené koncepce sociální politiky, průběžně konkretizované v návaznosti na celkový vývoj společnosti.

Volební program OF, jehož autorem byl široký tým pod vedením Josefa Vavrouška a konečným editorem Miloš Zeman, se ovšem v obecné rovině základních priorit od výše uvedeného Sociálního programu Občanského fóra výrazně odchyľuje: „*Nemáme-li vstoupit do evropského společenství jako chudý příbuzný, očekávající milosrdenství a dary, musíme náš návrat založit nejen na tom, co je vyspělým zemím společné – politické demokracii a tržní ekonomice – ale i na tom, co může být pro Československo specifické.*

Může to být především schopnost přetvořit národní hrdost v ochotu k obětem. Vzhledem k našemu současnému zaostávání budeme muset pracovat tvrději než jiní a výsledky naší práce méně spotřebovávat a více znovu investovat.“⁴ Odstavec „Sociální politika“ se v části programu nazvané „Cesty“ příznačně ocitá až za odstavci „Demokratický politický systém“, „Zahraniční politika“ a „Ekonomická politika“. Mluví o státní garanci sociálních minim a podpor a o vytvoření spolehlivé záchranné a pomocné „sociální sítě“ na úrovni obcí. Má být zavedena indexace všech sociálních příjmů a dávek.

Skutečnost:

Lze říci, že skutečnost se nakonec, byť s drobnými oscilacemi, odvíjela v zásadním souladu s politickou linií Volebního programu OF, tj. s důrazem na formování demokratického politického systému s tržní ekonomikou a opomíjení institucí sociálního státu.⁵ Už v počátcích programového klání o cílech a principech budoucího směřování společnosti na půdě nového politického subjektu se tak rodilo konečné „vítězství“ ekonomů nad sociology.⁶

Třetím významným programovým dokumentem, vzniklým již v roce 1990, byl *Scénář sociální reformy* z dílny tehdejší federální vlády.

Dokument 3: Scénář sociální reformy	Doba vzniku: září 1990
---	----------------------------------

Hospodářské noviny 4. září 1990, s. VI–VII.

Přetištěno in: Potůček, Martin: *Křížovanky české sociální reformy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1999, s. 246–254.

⁴ Volební program Občanského fóra (1990:4).

⁵ To se ostatně pozoruhodně krylo s nároky Kodaňských přístupových kritérií pro vstup nových členských zemí, které zformulovala Evropská unie o tři roky později, v roce 1993.

⁶ Jak víme, o několik měsíců později, když se koncipovala a pak rozeběhla privatizace, pak ekonomové „zvítězili“ i nad právníky.

Programová charakteristika:

Dokument, schválený a publikovaný tehdejší Federální vládou ČSFR zároveň se Scénářem ekonomické reformy, v úvodu upozorňuje na to, že tato vláda se zavázala budovat právní stát se sociálně a ekologicky orientovaným tržním hospodářstvím. Osou jejího úsilí má být vypracování ústavy a reforma právního řádu, ekonomická a sociální reforma. V předkládaném scénáři je formulováno humanistické jádro politiky státu, tj. sociální spravedlnost, ochrana slabých a těch, kteří nemohou pracovat. Sociální strategie je zaměřena na politiku zaměstnanosti (dobudování institucionálního systému pro zaměstnanost), politiku v oblasti pracovních příjmů (spoléhající se na mechanismy kolektivního vyjednávání a kolektivních smluv a zavedení institutu minimální mzdy), na rodinnou politiku (zajištění sociální pomoci systémem dávek, služeb či azylů) a na politiku sociálního zabezpečení (reforma způsobu výpočtu důchodových dávek a jejich pravidelné přizpůsobování změnám životních nákladů a růstu mezd, převedení financování sociálního zabezpečení na systém fondů oddělených od státního rozpočtu).

Sociální politika bude muset být koncipována prozatím nikoliv jako cílová oblast společenského rozvoje, nýbrž jako sanační (ozdravný) a garanční mechanismus ekonomické přeměny společnosti.

Skutečnost:

Koncept sociálně orientovaného tržního hospodářství zůstal jen na papíře. V praktické politice zůstávala sociální politika na okraji pozornosti české politické reprezentace, tím spíše, že po volbách v roce 1992 a po rozpadu Československa ve veřejném diskursu i v praktické politice dominovala neoliberální ideologie trhu bez přívlastků.

Hned počátkem 90. let byly položeny institucionální základy politiky trhu práce (Správa služeb zaměstnanosti při Ministerstvu práce a sociálních věcí a regionální síť Úřadů práce). Byl zachován institut kolektivního vyjednávání a zaveden institut minimální mzdy. Rodina na zvolenou cestu transformace doplatila nejvíce – její podpora ze strany státu výrazně ochabla. V roce 1995 byly dětské přídavky nově definovány nikoliv jako univerzální, nýbrž jako chudinská dávka. První ucelená koncepce rodinné politiky vznikla až mnohem později (Národní koncepce rodinné politiky, 2005). Byla zřízena státní Správa sociálního zabezpečení, nepodařilo se ovšem vybudovat samostatný ucelený systém profesionálně vybavených orgánů se správnými radami.

Fond sociálního zabezpečení se nepodařilo oddělit od státního rozpočtu, byť jeho prostředky začaly být vedeny na samostatném účtu.

Dále rozebírám obsah a dopad dalších dvou programových iniciativ, vzniklých v době, kdy již byly realizovány základní kroky polistopadové ekonomické a politické transformace. První z nich byla občanská iniciativa, nazvaná „Projekt OMEGA: občanská sounáležitost, lidská solidarita“, operovala v letech 1991 až 1994.

Dokument 4:

Projekt OMEGA: občanská sounáležitost, lidská solidarita

Doba vzniku:
rok 1991

In: Potůček, Martin: *Křížovatky české sociální reformy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1999, s. 255–259.

Programová charakteristika:

Neformální občanská iniciativa, pokoušející se stimulovat veřejnou diskusi o pojetí, obsahu a nástrojích sociální politiky. ALFOU společenské transformace nazvala zavádění trhu. Protože se však skloňovalo ve všech pádech, zatímco vytváření šancí pro uplatnění občanské sounáležitosti (státem zajišťovanými veřejnými sociálními službami) a lidské solidarity (aktivitami organizací občanského sektoru nesených soucitem a potřebou pomoci druhým ve svízelné situaci) se skromně krčilo kdesi na okraji, zvolila pro sebe název OMEGA. Témata, promítnutá do několika zpracovaných podkladových materiálů a nabídnutá ve veřejných diskusích a na odborných seminářích organizovaných v Praze, Brně a Bratislavě, zahrnovala pojetí sociální politiky, vztahy na trhu práce, vztahy na trhu zboží a služeb, zděděnou a novou chudobu, daňovou soustavu, vzdělanost a kulturnost, zdraví národa, bydlení, rodinu a menšiny. Tato iniciativa vyvíjela činnost v období prosinec 1991–červen 1994.

Skutečnost:

Iniciativa tohoto typu, vycházející zezdola a tematicky doširoka rozkročená, nacházela v české společnosti jen velmi malý ohlas. Aktivně se jí zúčastni-

lo jen několik desítek odborníků a aktivistů, zájem politiků či úředníků se omezil na jednotlivce; zájem médií byl minimální.⁷

Na přelomu minulého a tohoto tisíciletí pak vznikla akademická iniciativa (viz Česká sociální doktrína, 1999), která vyústila do vypracování programového dokumentu nazvaného „Sociální doktrína České republiky“.

Dokument 5:
Sociální doktrína České republiky

Doba vzniku:
rok 2001

Sociální politika č.1–2/2002, s. 7–11

Programová charakteristika:

Práce na tomto programovém dokumentu probíhaly bezmála tři roky a podílely se na nich desítky odborníků představujících různé instituce, vědní disciplíny i názorové a politické proudy (Česká sociální doktrína, 1999). Bylo uskutečněno pět přípravných konferencí pod hlavičkou občanského sdružení *SOCIOKLUB*. Všechny zúčastněné spojovalo přesvědčení, že sociálně politická praxe citelně postrádala dlouhodobě orientující vodítko. Předpokládali, že tento dokument může představovat minimální společné programové východisko pro tvůrce a realizátory sociální politiky českého státu v budoucím období. Nabídlí jej proto k diskusi, kritickému posouzení a případnému přijetí celé politické a správní reprezentaci České republiky bez ohledu na příslušnost k té či oné politické straně, resortu, úrovni státní správy nebo sdružení, ve víře, že se stane východiskem dlouhodobé koncepční práce

⁷ Potvrzuje to i čerstvější zkušenost s obdobnou iniciativou „*My občané*“, která již operovala i za pomoci webu. Byla vyhlášena třicet let po zveřejnění Charty 77 v lednu 2007 a zaměřila se na základní nesrovnalosti české (sociálně) politické praxe, formované neoliberální doktrínou, se zněním české ústavy v oblasti lidských práv etnických minorit a migrantů, diskriminace mladých lidí, žen a starších občanů, života bezdomovců mimo hranice elementární lidské důstojnosti a zužujícího se prostoru pro veřejnou diskusi o těchto problémech. Od ledna 2007 do 7. 2. 2008 podepsalo tuto výzvu 661 občanů. Informace o ní nebyla už v říjnu 2009 na webu dostupná.

směřující k tomu, aby budoucí česká sociální politika dostala měnícím se nárokům doby i očekáváním samotných občanů.

Dokument charakterizoval cíle a vymezil přístup k řešení sociálních otázek v České republice v širších souvislostech a v dlouhodobé perspektivě. Popsal svá hodnotová východiska, lidská a sociální práva vymezil jako svoji hlavní osnovu, podal výčet priorit praktické sociální politiky a způsobů uplatňování této doktríny v ní.

Skutečnost:

Sociální doktrína České republiky byla v letech 2001 a 2002 prezentována na několika veřejných diskusích, na jejichž organizaci se podílelo i Ministerstvo práce a sociálních věcí a Senát parlamentu ČR. Po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2002 byl dokument zmíněn v koaliční dohodě ČSSD, KDU-ČSL a Unie Svobody jako východisko práce vznikající koaliční vlády. Předpokládalo se, že bude dále diskutován a posléze uplatňován v praktické sociální politice. Ve skutečnosti k tomu – přes urgenci autorů dokumentu předsedům koaličních stran na přelomu let 2002/2003, na kterou ostatně nedostali žádnou odpověď – nedošlo: konkrétní rozhodnutí v této oblasti byla vyvolána buď tlakem operativy, nebo podmíněna lobbistickými tlaky specifických zájmových skupin. Příznačné bylo, že i předseda České strany sociálnědemokratické a tehdejší koaliční vlády Vladimír Špidla v jednom rozhovoru s novináři uvedl, že „...sociální stát musí na chvíli ustoupit“.

Závěrem

Sociální politika, její cíle, instituce a nástroje nepatřily po listopadu 1989 k prioritním tématům našich veřejných rozprav. V „obrazu světa“ české politické a správní reprezentace vystupovaly (pod vlivem doma i ve světě se prosazující neoliberální doktríny) často v hávu rezidua zdiskreditované socialistické minulosti, překážky rychlé ekonomické transformace či – například v kritice instituce tripartity – dokonce i přímého ohrožení reprezentativně pojímané demokracie. Neustávaly politické a rozpočtové ataky na podstatu sociálního státu. Ty přetrvávají a s krizí, doprovázenou rostoucími deficity veřejných rozpočtů, dokonce sílí.

Zde analyzované programové dokumenty, vycházející z širšího, sociálně demokratického pojetí role sociálního státu a sociální politiky v soudobých společnostech, se naopak v sociálněpolitické praxi uplatnily a uplatňují jen v omezené míře.

Jak to, že se český sociální stát ještě nerozpadl a nadále slouží, byť deficit v pokrytí někdy i základních potřeb, které má zprostředkovávat, jsou zřejmé a spokojenost lidí s kvalitou a rozsahem veřejných sociálních služeb je nízká? Odpověď na tuto otázku není vůbec jednoduchá.

Instituce sociálního státu vykazují velkou setrvačnost a zásadní změny jejich podoby, funkcí a poskytovaných služeb vyžadují vytrvalost a rozhodnost. I tak jsou během na dlouhou trať. Jistě hraje roli i třeba nepříznivá obava politiků, že by dalším „utahováním sociálních opasků“ mohli přijít o hlasy voličů. Příznačná je neschopnost politické reprezentace dohodnout se na programových kompromisech, které by měly širší politickou podporu.⁸ Více než dvacet let už také funguje Rada hospodářské a sociální dohody. Ta dokázala (především díky stanoviskům odborů, ale i jako platforma pro vyjadřování zájmů zaměstnavatelů) jako pojistka poslední záchrany zabránit těm nejdestruktivnějším excesům. Komunikace širšího spektra aktérů ve veřejném prostoru, která za jinak stejných okolností vede ke zlepšení kvality rozhodování (Sabatier, 1995) trpěla četnými deficity (Kroupa – Mansfeldová, 2006). Rozbor obecné rozpravy o sociálních právech v České republice (Potůček, v tisku) mne vede k závěru, že se rozštěpila do několika parciálních diskursů (administrativního, politického, odborného a občanského) bez větších přesahů a synergických efektů.

Značná část obyvatel a politických představitelů České republiky stále nevnímá kvalitu života, vytváření podmínek pro kultivaci a uplatnění lidského potenciálu, pro rozvoj lidských schopností a sklonů prostřednictvím veřejných sociálních služeb jako jednu z nezpochybnitelných politických priorit. Pozoruhodné je, že kultivace lidského potenciálu, zprostředkovávaná

⁸ Vlaštovkou signalizující příchod lepších časů byla svého času tzv. Bezděková komise, zabývající se za účasti všech parlamentních stran a jejich expertů možnostmi reformy důchodového systému. Jakmile se však návrhy této komise dostaly na půdu parlamentu, hned zase vyplašeně odlétla. Nečasova koaliční vláda prosazuje od roku 2010 svoji verzi důchodové reformy bez ohledu na názory opozice i přes nesouhlas svých partnerů v tripartitě – zástupců zaměstnavatelů i zaměstnanců.

odvětvími rozvoje člověka, jako je školství, zdravotnictví, práce a sociální věci, kultura, tělesná kultura, specifitěji pak aktivní sociální politika zlepšující kvalitu života lidí, narážejí přes mnohé jevové rozdíly v naší zemi na podobné bariéry, s nimiž se potýkaly už v době, na kterou jsme v pohnutých chvílích na přelomu let 1989 a 1990 doufali rychle zapomenout... (Potůček, 1990).

Rozhodující část politické reprezentace, médií ani občanské veřejnosti se dosud stále nedokázala vymanit ze zajetí představy, že cílem veřejné politiky má být především prosperující ekonomika, a lidský potenciál, schopnosti, dovednosti a motivace lidí jsou jen prostředkem k dosažení tohoto cíle. Nalézám v tom strukturální podobnost, myšlenkovou pohodlnost a stereotypii, s níž se zploštělá marxistická teze o prioritě základny nad nadstavbou snadno překloupila do neoliberálního zbožštění ekonomického růstu jako cíle všech cílů. Tím byl dále posílen důraz na materiální stránky života, zděděný z předchozího komunistického období. Neoliberální paradigma, dirigující přinejmenším do vypuknutí globální krize v roce 2008 tón veřejných debat a politik na globální úrovni, možná právě proto padalo v postkomunistickém světě včetně České republiky na mnohem úrodnější půdu a prosazovalo se daleko snadněji, než tomu bylo a dosud je v zavedených západoevropských demokraciích. Politolog a sociolog by pak hledali hlubší vysvětlení nejspíše ve skutečnosti, že v politickém rozhodování tehdy i nyní převažovaly (být zprostředkovány odlišnými mechanismy) krátkodobé dílčí zájmy ekonomických subjektů nad dlouhodobými zájmy občanů celé země.

Literatura

- „Česká sociální doktrína: práce začínají“, in: *Sociální politika* 25/1999, č. 9, s. 2–4.
- Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Policy Press, Cambridge 1990.
- Jsmo občané*. 2007. Webová stránka, aktivní v letech 2007 a 2008. V říjnu 2009 už nedostupná.
- Klaus, Václav: „Principy zdravé sociální politiky“, in: *Sondy* 31/1995, s. 1.
- Kroupa, Aleš – Mansfeldová, Zdenka: *Participace a zájmové organizace v České republice*. Sociologické nakladatelství, Praha 2006.
- Mannheim, Karl: *Ideologie a utopie*. Archa, Bratislava 1991.
- Národní koncepce rodinné politiky*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2005.
- Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/2125/koncepce_rodina.pdf.

- Potůček, Martin: „Člověk v měnící se společnosti – příklad Československa“, in: *Sociologický časopis* 26/1990, s. 269–275.
- Potůček, Martin: „Neuralgické body české sociální politiky“, in: *Sondy* 22/1995, s. 5 (1995a).
- Potůček, Martin: „Sociální politika je službou veřejnosti“, in: *Sondy* 36/1995, s. 1, 3 (1995b).
- Potůček, Martin: *Křížovatky české sociální reformy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1999. (Příloha této publikace nabízí plné znění programových dokumentů č. 1 až 4.)
- Potůček, Martin: „Sociálně politický rozměr společenských změn 1989–2009. Programy a skutečnost“, in: Prudký, Libor (ed.): *Tehdy a teď. Česká společnost po 20 letech*. Aleš Čeněk, Plzeň 2010, s. 55–63.
- Potůček, Martin: „Divergent Discourses on Social Rights in the Czech Republic“, in: Evers, Adalbert – Guillermand, Anne Marie (eds.): *Social policy and citizenship*. Oxford University Press, Oxford (v tisku).
- „Prohlášení sociologů (dopis prezidentovi)“, in: *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 40/2004, č. 5, s. 763–764.
- „Projekt OMEGA: občanská sounáležitost, lidská solidarita“, in: Potůček, Martin: *Křížovatky české sociální reformy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1999, s. 255–259.
- Sabatier, Paul: „An Advocacy Coalition Framework for Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein“, in: *Policy Sciences* 21/1995, s. 129–168.
- „Scénář sociální reformy“, in: *Hospodářské noviny* 4. září 1990, s. VI–VII.
- „Sociální doktrína České republiky“, in: *Sociální politika* 1–2/2002, s. 7–11. (Programový dokument č. 5.)
- „Sociální program Občanského fóra“, in: Potůček, Martin: *Křížovatky české sociální reformy*. Sociologické nakladatelství, Praha 1999, s. 240–245.
- Titmuss, R. M.: *Social policy*. George Allen & Unwin, Londýn 1979.
- Volební program Občanského fóra. Přijmout odpovědnost za vlastní budoucnost*. Typografie, Praha 1990, 8 stran.

